

Bob - barn och unga i organiserad brottslighet

Redovisning av Polismyndighetens, Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelses uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju2023/00972).

Informationsklass Öppen



Myndighetsgemensam rapport, september 2023

Innehåll

Innehåll	3
Förord	4
1 Regeringsuppdraget	5
2 Lägesbild	7
2.1 Målgrupp och utgångspunkter för föreslagen samverkansstruktur	7
2.1.1 Rekrytering och insocialisering	8
2.1.2 Cylindermodellen – verktyg för bedömning	9
2.2 Antal individer i målgruppen	12
2.2.1 Regionala skillnader	14
3 Dagens insatser och samverkan	16
3.1 Insatser	16
3.1.1 Insatser och åtgärder från socialnämnden och Polismyndigheten	16
3.1.2 Avhopparverksamhet	17
3.1.3 Effektivisering av insatser	17
3.2 Det straffrättsliga påföljdssystemet för unga	18
3.3 Dagens strukturer för samverkan	19
3.3.1 Samverkan på lokal nivå	19
3.3.2 Samverkan på regional nivå	21
3.3.3 Samverkan på nationell nivå	22
4 Bob – en ny struktur för samverkan	23
4.1 Den lokala nivån	24
4.2 Den regionala nivån	27
4.3 Den nationella nivån	29
4.4 Konsekvenser för befintligt arbete och samverkansstrukturer	31
5 Hinder för samverkan och förslag på hur dessa kan undanröjas	32
5.1 Organisatoriska och ekonomiska hinder	32
5.2 Hinder som rör regelverk och lagstiftning	34
5.2.1 Utvecklingspotential utifrån befintligt regelverk	34
5.2.2 Polismyndighetens särskilda synpunkter	35
5.2.3 Statens institutionsstyrelsens särskilda synpunkter	37

Förord

Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag om en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Syftet är dels att förhindra att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, dels att säkerställa att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Genom denna rapport är uppdraget redovisat.

September 2023

Anders Thornberg
Rikspolischef
Polismyndigheten

Olivia Wigzell
Generaldirektör
Socialstyrelsen

Elisabet Åbjörnsson Hollmark
Generaldirektör
Statens institutionsstyrelse

1 Regeringsuppdraget

Regeringen har givit Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse (SiS) i uppdrag att lämna förslag om en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå (Ju2023/00972). Syftet är dels att förhindra att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, dels att säkerställa att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet.

Polismyndigheten har varit sammanhållande för genomförande och redovisning av uppdraget. Uppdraget har genomförts i samverkan med Brottsförebyggande rådet (Brå) inklusive Center mot våldsbejakande extremism, Kriminalvården, Skolverket, Åklagarmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

I genomförandet har pågående arbete i andra utredningar och regeringsuppdrag som är kopplade till åtgärder för barn och unga beaktats, såsom uppdraget till Brå om hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk (Ju2022/01405), Skolsäkerhetsutredningen (U2022:04)¹, särskilt avseende det som där anges om regionala och lokala samverkansorgan, utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder (S2022:11) samt utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17). Den utvidgning och förlängning av Skolsäkerhetsutredningen som beslutades av regeringen den 10 augusti 2023 (Dir. 2023:120) om sekretess och informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte har noterats, men samtal om utvidgningen har inte kunnat ske inom tidsramen för detta uppdrag. Möte har också hållits med delegationen för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område (S2023/02342). Arbetsgruppen har även beaktat arbetet inom Avhopparruppdraget (Ju2021/03331). Mötena har genomförts med representanter för dessa uppdrag och utredningar där myndigheterna bakom denna rapport fått en övergripande bild av deras arbete och analys, samt givit en övergripande presentation av de förslag som denna rapport innehåller.

Med förbehåll för att slutredovisningsdatum skiljer sig mellan ovan nämnda uppdrag, och att arbetet har kommit olika långt inom dessa, är det vår bedömning att det inte kommer att föreligga några målkonflikter med

¹ Skolsäkerhetsutredningen har lämnat delbetänkande Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28).

förslagen i denna rapport. Det är tvärtom vår generella bild att förslagen och analyserna kommer att komplettera och förstärka varandra.

I uppdragets genomförande har redan etablerade samverkansformer som bedöms fungera beaktats och förslagen lämnas med det som utgångspunkt. I enlighet med uppdraget är inte någon analys av det straffrättsliga regelverket för unga lagöverträdare inkluderad, utan det ges endast en kort redogörelse för olika befintliga insatser och påföljder.

Uppdraget till myndigheterna är:

- att föreslå hur en systematisk och effektiv samverkansstruktur kan organiseras, inriktas och ledas,
- att föreslå vilka myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå som ska ingå i en samverkansstruktur och i vilken utsträckning dessa aktörer ska delta,
- att lämna en bedömning av hur många barn och unga i ålderskategorierna barn under 15 år, barn från 15 år och upp till 18 år samt unga myndiga från 18 år och upp till 21 år, som är aktiva i kriminella miljöer och hur fördelningen ser ut över landet,
- att redogöra för insatser och åtgärder som vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet och hur de kan förbättras och effektiveras, samt
- att redogöra för eventuella hinder för effektiv samverkan.

2 Lägesbild

I detta avsnitt redogörs för hur många barn och unga i olika ålderskategorier som är aktiva i kriminella miljöer och hur fördelningen av dessa ser ut över landet.

2.1 Målgrupp och utgångspunkter för föreslagen samverkansstruktur

Det finns inte någon legal definition av begreppet organiserad brottslighet i svensk rätt, och inte heller för det näraliggande begreppet kriminella nätverk. I rapporten utgås från den definition, eller de kriterier, som används i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Den är att organiserad brottslighet avser minst två personer, som varaktigt över tid, begår allvarliga brott i samarbete, i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

Den insocialisering till kriminalitet av barn och unga personer som pågår behöver brytas. Cirka 1 000 barn och unga bedöms ansluta sig till lokala kriminella miljöer varje år.² Därför behövs en omfattande mobilisering från många aktörer – inklusive näringsliv och civilsamhälle – för att öka handlingsutrymmet för en stor grupp unga och förmå dem att inte gå in i kriminalitet. Den absoluta merparten av rekryteringsbasen till den organiserade brottsligheten finns bland unga personer i socioekonomiskt utsatta områden. Nätverksmiljöerna fylls på genom insocialisering snarare än avsiktlig rekrytering och det sker i allt yngre åldrar. Dessa barn och unga är ofta redan kända i kommunala verksamheter som skolor och socialtjänst, ibland också av polis eller andra lokala aktörer, men utan att ha genererat ett samlat agerande för att bryta den negativa trenden.

Särskilt i utsatta områden där kriminella har en inverkan på samhället, finns en stor riskgrupp av barn och unga som lätt påverkas av normbrytande beteenden och kontakter med kriminella aktörer. Polismyndigheten har i sin definition av utsatta områden identifierat 61 utsatta områden i Sverige som karaktäriseras av sämre livsvillkor samt ett stort antal barn (0–15 år) och unga (16–19 år).³ I flertalet av dessa områden finns också en lägre andel barn med regelbunden skolgång eller som når gymnasiebehörighet.

² Polismyndighetens bedömning utifrån underrättelse- och statistikinhämtning.

³ I senare avsnitt finns tydligare åldersgrupper utskrivna. För hela riskgruppen finns dock inte uppgifter om åldersgrupperna.

Tillsammans med andra faktorer understödjer situationen i dessa områden kriminaliserande processer, där olika åldersskikt påverkar varandra och en intern normbildning råder med tydliga regler för vad som är accepterat och inte. Kriminella normer överförs från de äldre till de yngre men även mellan individer i åldersgrupperna.⁴

En viktig del i denna process är att barn och unga i riskgruppen möter de lokala kriminella i den offentliga miljön. Trångboddhet bidrar till att riskgruppen tillbringar mycket tid i denna. Andra boende anpassar sig till de lokala kriminella och undviker den offentliga miljön och de kriminella, eller undviker att engagera sig i det som sker där, för att minska verkliga eller upplevda risker. Detta minskar den sociala kontrollen i denna typ av områden.

Användning av våld är normaliserat bland de äldre och tongivande kriminella i områdena och våld används som uppfostrings- och konfliktlösningsmetod. Narkotika är ofta en gemensam verksamhet i den kriminella miljön, vilket bidrar till etableringen av kriminella nätverk och kan lägga grunden till en brottslig karriär.

Det finns också indikationer på att yngre personer i de utsatta områdena utnyttjas som så kallade penningtvättsmålvakter i bedrägerier och att det finns en mindre grupp yngre personer som har en högre kontantanvändning⁵, och att barn och unga rekryteras till organiserad brottslighet som så kallade möjliggörare i det led som hanterar brottsvinster.

2.1.1 Rekrytering och insocialisering⁶

Processen genom vilken en ung person knyts till ett kriminellt nätverk skiljer sig åt. För många barn och unga kan inträdet i ett nätverk ske gradvis utan någon särskilt aktiv rekryteringsprocess, utan kan mer liknas vid en insocialisering. Detta gäller framför allt pojkar i utsatta områden, i vilka löst sammansatta kriminella nätverk förekommer och har en stor påverkan på lokalsamhället. Barn och unga kan frivilligt söka sig till gruppernas brottsliga verksamhet i jakt på bland annat pengar och status och i brist på andra upplevda framgångsvägar.

⁴ Se bland annat SOU 2021:68, Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.

⁵ Vanligtvis är det äldre personer som har en högre kontantanvändning. Utsatta områden och Penningtvätt. En analys av finansiella förutsättningar, penningtvätt och parallella ekonomiska strukturer (2022). Finanspolissektionen, Polismyndigheten, dnr A644.186/2022.

⁶ Uppgifterna i detta avsnitt härrör främst från Polismyndighetens egen analys, underrättelsearbete och uppgifter från lokalpolisområden.

Många barn och unga är exponerade för kriminella, till exempel i skolan, i föreningslivet eller på fritidsgården. För vissa handlar det om umgänge med personer som man växt upp med eller ser upp till, och på så sätt kommit att involveras i en kriminell miljö. Det kan skapa relationer och en sammanhållning som upprätthåller en tystnadskultur, till exempel att minska benägenheten att tala med polis eller att vittna.

Rekryteringen kan även ske genom hot och våld. När barn och unga väl involverats och till exempel börjat sälja narkotika kan denne utsättas för hård press från sin uppdragsgivare och tillåts sällan sluta. Barn och unga förmås att fortsätta generera intäkter bland annat med hänvisning till verkliga eller påhittade skulder som måste arbetas av, en arbetsinsats som kan bestå i att begå våldsbrott.

De flesta nätverk som ägnar sig åt gatudistribution av narkotika är beroende av stora arbetsinsatser. I detta utnyttjas bland annat barn och unga, ofta under 16 år. Efter att flera kriminella ledargestalter, till exempel från södra Stockholmsregionen, dömts till fängelse har allt yngre barn börjat utsättas för rekryteringsförsök av gängkriminella. Den låga åldern kan antas vara en medveten taktik på grund av de lägre straffskalor och de begränsade möjligheterna till tvångsmedel som gäller för minderåriga. Här kan Brås uppdrag att studera relationen mellan äldre och yngre i kriminella nätverk, som ska redovisas senast den 1 november 2023, komma att ge viktiga kunskaper för arbetet med att motverka detta.

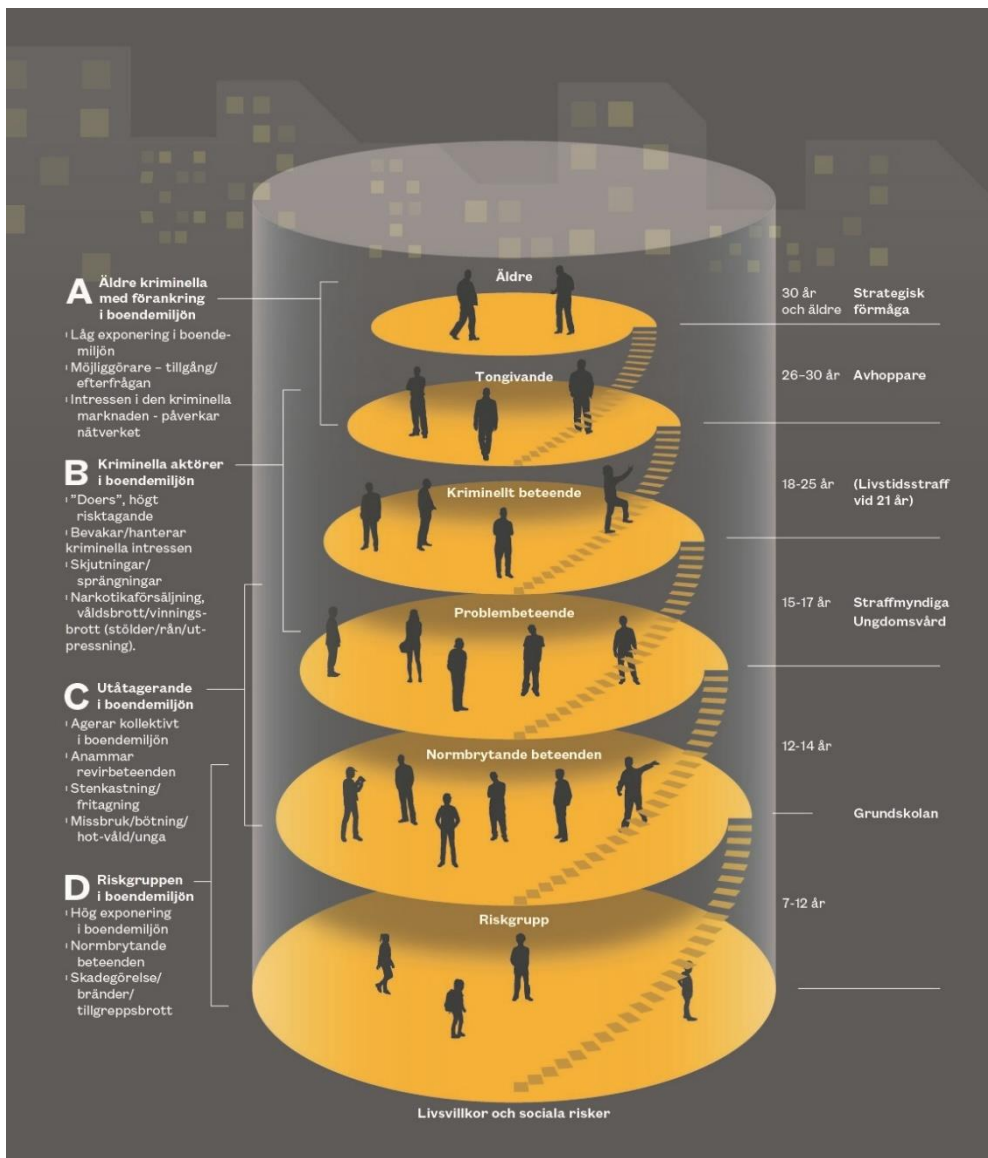
När barn och unga är aktiva i miljöer kopplade till organiserad brottslighet påverkar det tryggheten för familj, närstående och omgivning. Det medför en risk för att syskon socialiseras in i brottslighet, och dessutom kan barn och unga som ansluter sig till ett kriminellt nätverk överföra en hotbild mot närståendes fysiska säkerhet. Sprängningar och skadegörelse vid bostadshus riktade mot släktingar till kriminella personer har flera gånger inträffat under 2022–2023. Det här är en utmaning som kan behöva hanteras inom den samverkansstruktur som föreslås i rapporten, även om det är för tidigt att slå beständigheten i den nuvarande utvecklingen.

2.1.2 Cylindermodellen – verktyg för bedömning

Uppgifterna nedan om målgruppens storlek, ålderskategorier och geografisk fördelning bygger på de uppgifter Polismyndigheten inhämtar om personer med en kriminell påverkan på lokalsamhällen. Den inhämtningen ligger också till grund för Polismyndighetens bedömningar av vilka områden i landet som är utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden.

Sedan 2019 genomförs ett årligen återkommande arbete i alla 95 lokalpolisområden för att ta fram lokala lägesbilder och beskriva den kriminella strukturen som påverkar boendemiljön i området.⁷ Ett verktyg i detta arbete kallas cylindermodellen. Lokalpolisområdena tillämpar cylindermodellen genom att identifiera vilka kriminella aktörer som påverkar området och hur de kan kategoriseras. Det sker utifrån fyra olika nivåer (A-D) med olika kännetecken kring roll, kriminell kapacitet och ålder.

Figur 1. Cylindermodellen.



⁷ Se Lägesbild över utsatta områden 2021 (dnr A028.504/2021). Se även Att vända utvecklingen, Gerell med flera, Malmö universitet 2020.

A-aktörerna är de som har störst inflytande i den kriminella verksamheten. De är inte alltid boende i området, men står för den strategiska förmågan och är ofta litet äldre. B- och C-aktörerna är koncentrerade till ett visst område och ser till att den kriminella verksamheten genomförs, där B-aktören leder och utför den grövre brottsligheten som skjutningar och sprängningar, medan C-aktörerna ofta agerar kollektivt bland annat vid utpressningar och fritagningsförsök vid ingripanden. Till sist återfinns kategorin D-aktörer som är de allra yngsta i cylindern. De utgör basen i rekryteringsprocessen till kriminaliteten i lokalsamhället. De är i riskgruppen för att utveckla en kriminell karriär och är mycket synliga i området och sluter upp vid olika händelser. De används för att varna när polisen är på väg in i området och kan utföra andra mindre tjänster åt de övriga kriminella aktörerna. Modellen används för att kunna rikta in rätt åtgärder. Inte minst genom en effektiv samverkan med aktörer som socialtjänst och skola för de yngre D-aktörerna, och för att på det sättet arbeta mot nyrekrytering till kriminella nätverk.

Begrepp som gäng, nätverk, släktbaserade kriminella nätverk (även kallat klaner), självmarkerande grupper med mera är dock inte att jämföra med cylinderaktörer. Antalet cylinderaktörer kan inte jämföras med antalet gängkriminella.⁸ Det innebär att vissa kriminella grupperingar som saknar en stark koppling till ett lokalsamhälle inte ingår, till exempel mc-gäng. Detta bedöms dock ha mindre konsekvenser för att kunna beskriva inslaget av barn och unga och möjligheter att samverka kring problemet, då grupperingarna som inte ingår sannolikt har lägre inslag av barn i sina miljöer.

Inrapporteringen från lokalpolisområdena i cylindermodellen har enligt Polismyndigheten med stor sannolikhet en påtaglig underrapportering av de yngsta ungdomsgrupperna, särskilt de under 15 år. Det som registreras är inte brottsmisstankar, utan bedömningar om att personen kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet. Förutsättningen är att den misstänkta brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller att brotten sker systematiskt.⁹ Det gör att det inte finns samma begränsningar för registreringen som brottsmisstankar mot barn under 15 år (förutsatta att de andra kraven är uppfyllda). Polismyndigheten

⁸ Se mer i Att vända utvecklingen, Gerell med flera, Malmö Universitet 2020.

⁹ Observera att det nya brottet involverande av underårig i brottslig verksamhet kan påverka framtida data och att fler registreras. Några fenomen som kan utgöra förutsättningar är exempelvis att en minderårig är på väg att rekryteras av (knyts till) de kriminella aktörerna i områdets cylindermodell med syfte att vara ett hjälpmedel i den brottsliga verksamheten genom att de utnyttjas som så kallade ”springpojkar” eller möjliggörare av misstänkt brottslig verksamhet. Det kan röra uppgifter som att förvara illegalt gods (till exempel narkotika, vapen eller stöldgods), försäljning av narkotika, återkommande ”vakhållning” i syfte att varna för polisen eller andra uppgifter i syfte att underlätta för den brottsliga verksamheten i området.

bedömer dock att det finns en viss ovana att registrera unga barn i polisiära system, vilket ökar risken för en särskilt stor underrapportering för den gruppen. Underlaget och modellen är dock den bästa tillgängliga för att illustrera problematiken och lämna en bedömning av hur många barn och unga som är aktiva i kriminella miljöer och hur det är fördelat över landet.

En annan grupp med risk för underrapportering i materialet är kvinnorna. Män står för en tydligt dominerande del av den organiserad brottsligheten, men det har framhållits i rapporter att det sannolikt finns en kunskapslucka på området i och med att kvinnors roll och inflytande inom kriminella nätverksmiljöer tenderar att förbises.¹⁰ Andelen flickor som placerades hos SiS verksamheter inom ramen för lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, på grund av kriminalitet under perioden 2020–2022 var mellan 14 och 37 procent.¹¹ Av inrapporterade aktörer i cylindermodellen var drygt 4 procent kvinnor, och med en högre andel kvinnor bland D-aktörerna än bland A-aktörerna. Flickors normbrytande beteende och brottslighet kan behöva kartläggas bättre framöver.

2.2 Antal individer i målgruppen

Mellan åren 2019 och 2023 ökade antalet registrerade cylinderaktörer. En stor del i ökningen beror sannolikt inte på ett ökat antal aktörer i sig, utan på att arbetssättet och rapporteringen har utvecklats under mätperioden. Under de fyra åren registrerades cirka 16 700 unika individer vid ungefär 37 000 tillfällen. Det innebär att en del individer återkommer från år till år medan andra inte återregistreras och andra tillkommer. Nedan följande uppgifter har avseende åren 2019 till 2022 tidigare redogjorts för i Polismyndighetens årsredovisning 2022. Även uppgifterna för 2023 är från Polismyndigheten. Dessa uppgifter är dock preliminära och kommer att redovisas i slutligt skick i kommande rapport från myndigheten.¹²

¹⁰ Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021. Polismyndigheten, dnr A584.033/2021.

¹¹ SiS i korthet 2022, tabell 6 sidan 6.

¹² Redovisning av regeringsuppdrag Lägesbild över utsatta områden, december 2023.

Tabell 1. Totalt antal aktörer per kategori och år samt medelålder och andel kvinnor i samtliga inrapporterade cylindrar, 2019 – 2023.¹³

		2019	2020	2021	2022	2023
A-aktörer	Antal aktörer	930	467	882	910	1 087
	Medelålder	33	33	34	35	34
	Andel kvinnor	1,3%	0,9%	0,9%	1,1%	1,4%
B-aktörer	Antal aktörer	2 334	1 603	3 492	3 557	4 006
	Medelålder	26	26	26	27	27
	Andel kvinnor	2,3%	1,9%	2,1%	2,1%	2,6%
C-aktörer	Antal aktörer	1 447	990	2 578	2 787	3 252
	Medelålder	22	21	22	22	22
	Andel kvinnor	2,3%	2,3%	3,8%	5,3%	5,9%
D-aktörer	Antal aktörer	616	475	1 275	1 659	2 059
	Medelålder	17	16	17	17	18
	Andel kvinnor	9,8%	7,8%	8,0%	8,0%	8,2%
Samtliga aktörer	Antal aktörer	5 327	3 535	8 227	8 913	10 404
	Medelålder	25	24	24	24	24
	Andel kvinnor	3,1%	2,6%	3,5%	4,1%	4,6%

Medelålder för samtliga aktörer är runt 24 år. Avseende D-aktörerna är deras medelålder cirka 17 år. Den vanligaste brottskategorin för samtliga aktörskategorier var narkotikabrott. De näst mest förekommande brottskategorierna för D-aktörerna var – i fallande omfattning – våldsbrott, tillgreppsbrott, rånbrott samt trafikbrott. Att rånbrott är en av de fem vanligaste brottskategorierna för D-aktörerna skiljer sig från övriga aktörskategorier (A-, B- och C-) som istället hade vapenbrottslighet som en av de vanligaste kategorierna.

¹³ Polismyndigheten. Uppgifterna för 2023 är som ovan angivits preliminära.

Den nedan föreslagna nya strukturen är tänkt att inriktas på framför allt (om än inte uteslutande), individer i kategori D. Under åren 2019–2023 är de individer som kategoriserats som D-aktörer generellt sett yngre än de övriga tre kategorierna. Under åren 2019–2023 är det bara cirka 8 till 15 procent av D-aktörerna som är 21 år eller äldre. I antal personer räknat i kategori D var det 2023 cirka 1 120 personer under 18 år och cirka 1 730 personer under 21 år.

Tabell 2. Andel aktörer per kategori och åldersgrupp i inrapporterade cylindrar, 2023.

	A	B	C	D
0–14 år	0,0%	0,0%	0,7%	10,2%
15–17 år	0,1%	1,8%	15,8%	44,6%
18–20 år	1,1%	13,7%	30,7%	30,0%
21 år +	98,8%	84,5%	52,8%	15,3%

2.2.1 Regionala skillnader

Det finns tydliga regionala skillnader i inrapporteringen. Dessa kan både bero på faktiska skillnader och på olika rutiner för att rapportera in yngre individer. 2023 var det 232 individer som var 14 år eller yngre. Motsvarande antal 2019 var 74 stycken. Dock är det betydligt fler områden som rapporterades in 2023 jämfört med 2019, så siffran kan inte i sig tolkas som ett belegg för en tillväxt av miljön. Det var samtidigt cirka 3 885 individer som var 20 år eller yngre i inrapporteringen 2023.

Tabell 3. Antal aktörer region och åldersgrupp i inrapporterade cylindrar, 2022.

	Bergslagen	Mitt	Nord	Stockholm	Syd	Väst	Öst	Totalt
0–14 år	15	49	5	65	18	36	12	200
15–17 år	100	248	38	250	150	185	128	1 099
18–20 år	139	291	55	468	373	370	182	1 878
21 år +	510	724	203	1 510	1 099	1 153	546	5 745
Totalt	764	1 312	301	2 293	1 640	1 744	868	8 922

Tabell 4. Antal aktörer polisregion och åldersgrupp i inrapporterade cylindrar, 2023.

	Bergslagen	Mitt	Nord	Stockholm	Syd	Väst	Öst	Totalt
0–14 år	27	31	11	69	36	35	23	232
15–17 år	145	193	78	381	287	241	168	1 493
18–20 år	175	265	98	548	430	408	236	2 160
21 år +	643	763	257	1 625	1 260	1 265	619	6 432
Totalt	990	1 252	444	2 623	2 013	1 949	1046	10 317

Av tabellerna ovan framgår det att individer som är yngre än 21 år, och kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet förutsatt att den misstänkta brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller sker systematiskt, förekommer i alla polisregioner.¹⁴ Det är dock stora skillnader mellan de olika polisregionerna.

¹⁴ Även i polisregion Nord, som dock inte har några områden som är bedömda som utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden.

3 Dagens insatser och samverkan

Ansvar för barn och unga som misstänks för brott delas mellan socialnämnderna, Polismyndigheten, SiS och i vissa fall Kriminalvården och Åklagarmyndigheten. Nedan ges ett urval av de insatser och åtgärder som idag vidtas när barn och unga begår brott.

3.1 Insatser

3.1.1 Insatser och åtgärder från socialnämnden och Polismyndigheten

Socialnämndens arbete sträcker sig från generellt förebyggande arbete till individuellt anpassade insatser till barn och unga med normbrytande beteende eller som begår allvarliga brott. Utgångspunkten är att insatserna ska bygga på frivillighet. Om socialnämnden inte kan ge barn det stöd och den hjälp som de behöver på frivillig väg, kan socialnämnden ge vård med stöd av LVU.

Barn och unga som löper hög risk att begå brott behöver erbjudas insatser med vetenskapligt stöd. Socialstyrelsen rekommenderar fem olika insatser för barn i åldrarna 6–17 år med hög risk för fortsatt normbrytande beteende.¹⁵ Insatserna är:

- Föräldraskapsstöd (6–11 år).
- Färdighetsträningsprogram (6–11 år).
- Strukturerad familjebehandling (12–17 år).
- Treatment Foster Care Oregon (TFCO) (12–17 år) – ett behandlingsteam runt barnet som är placerat i ett särskilt familjehem.
- Strukturerad, individuell KBT-baserad beteende- och färdighetsträning (12–17 år).

De olika metoderna erbjuds i varierande grad. Flera av insatserna erbjuds i en mycket låg andel av kommunerna.

Polisen kan vidta en rad olika åtgärder i arbetet med att motverka rekryteringen av barn och unga till kriminella nätverk och involvering i kriminalitet. När polisen misstänker eller upptäcker att barn begår brott, umgås i destruktiva sammanhang eller uppvisar liknande beteenden, görs en anmälan till

¹⁵ Socialstyrelsen (2021), Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år.

socialtjänsten. När polisen träffar ett barn där det finns stor risk att barnet skadas eller involveras i brottslig verksamhet tas barnet med och lämnas hos en vårdnadshavare eller till socialtjänsten. Polisen har ett ansvar för att skydda det barn som är i risk att rekryteras till, eller som redan är involverat i kriminella sammanhang och våldsamma miljöer.

3.1.2 Avhopparverksamhet

Arbetet i avhopparverksamheter är komplext och kräver omfattande samverkan mellan socialtjänst, polis och flera andra myndigheter. Själva definitionen på en avhoppare är ”en individ som har valt att lämna organiserad brottslighet och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och skydd för att fullfölja detta”.¹⁶ Det finns ingen åldersgräns utan även barn kan bedömas behöva avhopparinsatser. När barn får avhopparinsatser finns andra krav på myndigheterna än när en vuxen får det. Det är viktigt att särskild hänsyn tas till barns rättigheter och behov, samt att arbeta för ett nära samarbete med barnets vårdnadshavare.

Något som skiljer socialtjänstens ordinarie arbete med avhoppare från arbetet med andra målgrupper är det nära samarbetet som sker med polisen i risk- och hotbilda-bedomningarna samt vid placeringsrekommendationer vid geografisk omplacering.

3.1.3 Effektivisering av insatser

Enligt regeringsuppdraget ska myndigheterna föreslå hur insatser kan förbättras och effektiviseras. Socialstyrelsen tillsammans med SKR och Regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) arbetar för att underlätta för kommunerna att använda de rekommenderade insatserna och metoderna bland annat genom att ge stöd för implementering. Användandet av insatser med vetenskapligt stöd för att motverka brott bland barn och unga behöver öka.

Myndigheterna bakom denna rapport vill understryka att det behövs mer forskning på svenska förhållanden om effektiva insatser när det gäller att förhindra eller bryta kriminalitet som är kopplad till organiserad brottslighet och barn och unga. Att belysa behovet av relevant forskning på området skulle kunna vara en fråga för den nationella nivån i den nedan föreslagna strukturen.

¹⁶ Definitionen bygger på Europeiska unionens definition/kriterier för organiserad brottslighet; 6204/2/97 Europol 35 Rev 2 i Rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

Myndigheterna anser vidare att arbetet i den föreslagna strukturen för samverkan kommer att ge större möjligheter till dialog och erfarenhetsutbyte och därmed kunna utveckla och effektivisera arbetssätt och nya insatser på lokal nivå. Det är också viktigt att det finns resurser som möjliggör användandet av effektiva insatser på den lokala nivån.

3.2 Det straffrättsliga påföljdssystemet för unga

När barn under 15 år misstänks för brott prövas skuldfrågan som regel inte i domstol, eftersom barn i den åldern inte är straffmyndiga. Huvudansvaret för att bedöma behovet av stöd och för att vidta åtgärder vilar istället på socialtjänsten. Polis och åklagare kan ändå under vissa förutsättningar utreda omständigheterna kring ett brott. Detta görs i en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I vissa särskilt allvarliga fall kan det vara aktuellt genom en så kallad bevistalan att få prövat i domstol om barnet har begått ett brott.

Lagöverträdare under 21 år, särskilt i åldersgruppen 15–17 år, särbehandlas i påföljdssystemet. För lagöverträdare som är 15–17 år bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård eller till böter.

Ungdomsvård ska väljas om den unge har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller LVU och påföljden är tillräckligt ingripande med hänsyn till aktuell gärning och den unges tidigare brottslighet. Om det saknas förutsättningar för ungdomsvård kan påföljden bestämmas till ungdomstjänst som innebär att den unge ska utföra oavlönat arbete. Det är socialnämnden som bestämmer innehållet i ungdomstjänsten och kontrollerar att en arbetsplan följs.

Ungdomsövervakning tillämpas när varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är en tillräckligt ingripande reaktion med hänsyn till det aktuella brottet samt den unges tidigare brottslighet. Rätten får bestämma tiden för ungdomsövervakning till lägst sex månader och högst ett år, och Kriminalvården ansvarar för verkställigheten. Ungdomsövervakning har funnits sedan 2021 och är därför svår att ännu utvärdera utvecklingen av. 2021 var det 38 personer mellan 15 och 21 år som dömdes till ungdomsövervakning, medan det 2022 var 72 personer.¹⁷

¹⁷ Rapporten Kriminalvård och statistik (KOS) 2022, Kriminalvården.

Ungdomar mellan 15 och 18 år som har begått brott kan dömas till sluten ungdomsvård, så kallad LSU¹⁸ i stället för fängelse. Påföljden är tidsbestämd – lägst 14 dagar och högst fyra år – och verkställs vid SiS ungdomshem. SiS har cirka 730 platser för ungdomsvård och sluten ungdomsvård fördelat på 21 institutioner. 83 placeringar enligt LSU fanns 2022 på sju av dessa hem.¹⁹ Fängelse får väljas som påföljd för den som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl. LVU och LSU överlappar ofta varandra och kriminalitet är en av placeringsorsakerna för 69 procent av pojkarna och för 14 procent av flickorna. Detta gäller dock all kriminalitet och inte just organiserad brottslighet. Majoriteten av de som påbörjar verkställighet enligt LSU är redan placerade på SiS enligt LVU. Det förekommer att man har LVU kvar under LSU och var femte LSU-ungdom blir kvar på SiS enligt LVU efter frigivning, för att fullfölja behandling.

3.3 Dagens strukturer för samverkan

3.3.1 Samverkan på lokal nivå

De två mest förekommande lokala samverkansformerna i Sverige idag för att förebygga att barn och unga begår brott är samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) samt sociala insatsgrupper (SIG). Samverkansformerna har utvecklats för olika målgrupper.

SSPF finns i minst 176 kommuner.²⁰ Arbetssättet anpassas på lokal nivå och både målgrupper och tillämpning skiljer sig mellan kommunerna. SSPF används för såväl områdesbaserat som individbaserat arbete. Målgruppen kan variera från kommun till kommun både vad gäller ålder och vilka barn (graden av normbrytande beteende och risk för brottslighet) som ska omfattas. SSPF tillämpas ofta på selektiv nivå (identifierade riskungdomar eller riskgrupper) men tillämpas även på unga som redan begått brott (indikerad nivå) och som antas löpa hög risk för återfall i brott.

När en ung person blir aktualiserad för SSPF kan skälet vara att någon av de samverkande aktörerna fattat misstanke om att ungdomen använt droger eller börjat begå andra brott. När SIG är aktuellt är det fråga om upprepade brott och kontakter med kriminella aktörer. I SIG är det viktigt att använda strukturerade bedömningsmetoder. Detta för att på bästa sätt ringa in och

¹⁸ Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

¹⁹ SiS årsredovisning 2022, sidan 15.

²⁰ Brås enkät om det brottsförebyggande arbetet 2023.

erbjuda SIG till rätt målgrupp, det vill säga unga med hög risknivå. En viktig komponent i SSPF och SIG är möjligheten att dela information mellan aktörerna, vilket dock kräver samtycke från vårdnadshavare eller från den unge själv beroende på ålder och mognad. Samordnare för SSPF och SIG ska koordinera åtgärderna kring den unge. För både SSPF och SIG gäller att åtgärder matchas till den unges behov, situation och mottaglighet. Varje aktör är ansvarig för att de egna åtgärderna som står i den individuella åtgärdsplanen genomförs inom överenskommen tid, och vid varje gemensamt möte med den unge följs åtgärdsplanen upp.

SIG är en arbetsform för samverkan kring unga och unga vuxna med hög risk för fortsatt kriminalitet och annat allvarligt normbrytande beteende. SIG finns i minst 109 kommuner.²¹ En utgångspunkt för att starta SIG är att det finns ett stort behov av samverkan mellan exempelvis skola, socialtjänst, polis, psykiatri, fritid, hemmet och eventuellt habilitering, Kriminalvården med flera. Socialtjänsten och polisen finns alltid med.²² Arbetet med SIG bedrivs på indikerad nivå det vill säga när individer begår upprepade allvarliga brott och där behoven är stora och sammansatta. För varje ung person som blir föremål för SIG skapas en unik SIG-grupp.

Exempel på åtgärder från samverkansaktörerna för både SSPF och SIG kan vara följande. Socialtjänsten bistår med föräldraskapsstöd, strukturerad familjebehandling, kontaktperson etc. Det är angeläget att analysera vad det är som driver och upprätthåller kriminaliteten hos den specifika ungdomen och sätta in insatser som kan påverka detta. Insatserna till högriskungdomar som har SIG behöver vara omfattande, intensiva och multimodala.²³

Polisens åtgärder kan bestå i att bevaka och rapportera till SIG om den unge umgås med personer som han/hon enligt åtgärdsplanen inte ska umgås med. Polisen kan också arbeta med orosamtal, kontakta den unges vårdnadshavare eller skjutsa hem den unge om denne påträffas i en olämplig miljö. En fritidsgård kan stödja med att stärka intresset för och utöva olika fritidsintressen. Föreningsledare eller fältarbetare kan ha ytterligare åtaganden eller överenskommelser utifrån sin kontakt med den unge. Skolans åtgärder kan exempelvis vara att ge specialpedagogiskt stöd, möjliggöra en

²¹ Brås nationella enkät om brottsförebyggande arbete 2021 och Informationsmaterial till kommunerna om samverkan i SIG, 2022. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå, Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och SKR.

²² Informationsmaterial till kommunerna om samverkan i SIG, 2022. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå, Skolverket, MUCF och SKR.

²³ Brå m.fl. (2022) Vägledning för arbete i Sociala insatsgrupper (SIG) med principerna i Risk – Behov – Mottaglighet (RBM), samt Informationsmaterial till kommunerna om samverkan i SIG, 2022. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå, Skolverket, MUCF och SKR.

särskild undervisningsgrupp, erbjuda anpassad studiegång eller ge närvarofrämjande insatser för den unge. För att båda samverkansformerna ska ge resultat i att få barnet att sluta att begå brott krävs att det kopplas kunskapsbaserade insatser som har stöd i forskning och att samverkan inte bara innebär utbyte av information.

3.3.2 Samverkan på regional nivå

Dagens regionala samverkan inom de områden som den nya Bob-strukturen, som beskrivs nedan, föreslås omfatta är förhållandevis begränsad. Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet. I det kan ingå att stödja utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet och bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå för att förebygga brott. Länsstyrelserna stödjer även kompetensutveckling och gemensamma tvärssektoriella utbildningsinsatser, och stödjer och initierar kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder.²⁴

Kommunerna har RSS för samverkan och utveckling som är utformade efter behoven i respektive län. RSS stödjer huvudmännen i samverkan kring frågor som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det gäller både samverkan mellan kommunerna i länet och samverkan mellan kommunerna i länet och regionen. RSS har olika strategiska funktioner kopplade till sig, till exempel politiska beredningar, forsknings och utvecklingsmiljöer samt utvecklingsledare. RSS bidrar bland annat till utvecklingen av evidensbaserad praktik vilket kan innebära att identifiera behov av kunskapsutveckling, samla och sprida bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet, stödja systematisk uppföljning och analys, stödja systematiskt förbättringsarbete, implementering och kompetensutveckling. RSS inriktning på brottsförebyggande arbete är dock förhållandevis begränsad.

De sju polisregionerna har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område som bland annat omfattar utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. De stödjer också lokalpolisområdena med det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i samverkan med länsstyrelser, kommuner och andra lokala aktörer.

²⁴ Länsstyrelsernas egen sammanfattning av uppgiften.

3.3.3 Samverkan på nationell nivå

För barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet finns ingen uttalad nationell samordning. En rad myndigheter – däribland de som deltagit i framtagandet av denna rapport – har givetvis en nationell struktur och samordning för frågor om barn och brottsförebyggande arbete, det vill säga en större målgrupp. Det innefattar stöd till kunskapsutbyte mellan regionala och lokala nivåer, ett nationellt utrednings- och utvecklingsarbete, och för några enskilda myndigheter i vissa fall allokering av resurser i form av personal och ekonomiska medel till stöd för den praktiska verksamheten. Myndigheter samarbetar även inom ramen för regeringsuppdrag som har i syfte att bland annat stödja kommuner och dess socialtjänster med kunskapsstöd och vägledande material, exempelvis i uppdraget med att utveckla stödet till avhoppare och vägleda om informationsdelning och samverkan. Det sker även en fortlöpande dialog mellan några myndigheter om behov av utvecklad lagstiftning och regelverk, samt skillnader i tolkning av befintliga regelverk, som skulle kunna öka det operativa arbetets effekt. Detta är dock ofta på en relativt övergripande nivå.

Vidare finns det en nationell myndighetssamverkan mellan Brå, Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och SKR som ger praktiskt stöd för arbete med SSPF och SIG på lokal nivå genom erfarenhetsutbyte, bästa tillgängliga kunskap och utbildningsinsatser. Regeringens statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar till kommuner med utsatta områden har gett ytterligare skjuts till detta arbete. Statsbidraget har delats ut bland annat för stärkt strukturerad samverkan och anställning av fältarbetare i syfte att förhindra att barn dras in i kriminalitet.²⁵

Det finns också en nationell myndighetssamverkan kring avhoppare, som är tydligt fokuserat på en begränsad målgrupp av grovt kriminella (de som är motiverade att hoppa av och det finns en hotbild i samband med avhoppet). Målsättningen är förstärkning och utveckling i det operativa arbetet kring individen.²⁶

²⁵ Socialstyrelsen (2023), Redovisning av 2022 års uppdrag om sociala insatser i utsatta områden.

²⁶ Polismyndighetens, Kriminalvårdens, SiS och Socialstyrelsens uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet (JU2021/03331).

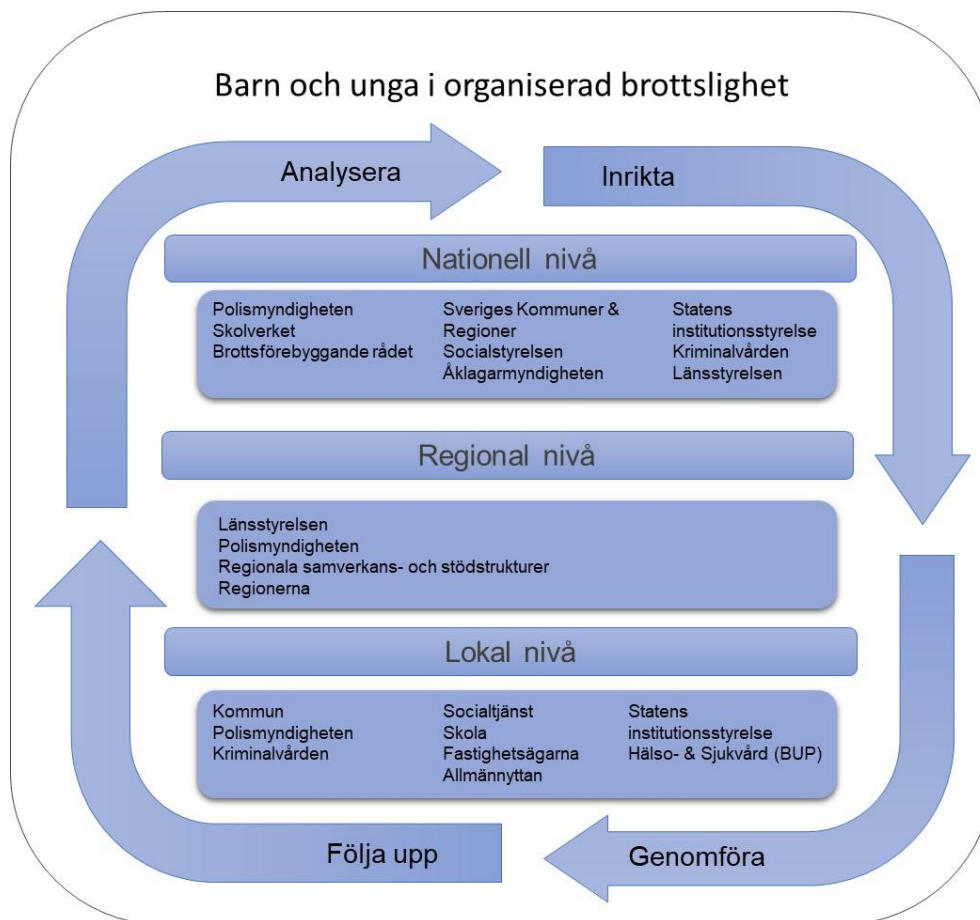
4 Bob – en ny struktur för samverkan

I detta avsnitt redogörs för ett förslag till en systematisk och långsiktig samverkansstruktur samt hur denna kan organiseras, inriktas och ledas. I detta ligger förslag på vilka myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå som bör ingå i en samverkansstruktur och i vilken utsträckning dessa aktörer bör delta. Namnet för strukturen föreslås vara Barn och unga i organiserad brottslighet, med förkortningen Bob.

För att vända dagens utveckling krävs kunskapsbaserade och samlade insatser med ökad samverkan på såväl nationell, regional som lokal nivå. En sådan samverkan behöver utgå från bästa tillgängliga kunskap och ha ett helhetsperspektiv och gemensamma målsättningar för att underlätta arbetet med målgruppen. För att få ut mesta möjliga effekt så är det viktigt att strukturen medger ett dynamiskt informationsflöde mellan de olika nivåerna. Lokala behov lyfts till regional respektive nationell nivå som kan ge relevant stöd och styra arbetet på ett adekvat sätt så att problem och lösningar kan hanteras kontinuerligt och på rätt nivå.

Syftet med den nya samverkansstrukturen är att på ett organiserat och tydligt sätt kunna vidta åtgärder mot att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, samt att säkerställa att effektiva åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Strukturen kan även underlätta samverkan kring hot och våld mot närstående. Ett tvärsektoriellt strukturerat arbete på nationell, regional och lokal nivå är viktigt för att säkerställa att mer effektiva, ändamålsenliga och likvärdiga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Strukturen kan också ge resultat i form av ett mer aktivt erfarenhetsutbyte kring goda arbetsformer. Det kan också väntas öka kontinuiteten, och minska beroendet av enskilda personer i samverkan och de problem som kan uppstå om någon enskild tjänsteman slutar eller byter tjänst.

Den nya strukturen ska i huvudsak vara inriktad på att kontinuerligt upptäcka och arbeta för att undanröja brister och hinder för samverkan, för att på så vis förbättra och underlätta det gemensamma arbetet med målgruppen, samt på att understödja praktiska insatser riktade till enskilda identifierade individer och grupper. För målgruppen kan det bli aktuellt med insatser från flera av de medverkande myndigheterna och aktörerna.

Figur 2. Bob-strukturen.

4.1 Den lokala nivån

Framgången för arbetet inom strukturen vilar på effekten som kan nås på den lokala nivån och som stöds av regional och nationell nivå. Denna rapport föreslår att Polismyndigheten ska leda den lokala nivåns arbete mot att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, och att denna nivå bör benämnas lokalt Bob-råd. Den geografiska indelningen bör som utgångspunkt följa dagens 95 lokalpolisområden. Det innebär att den lokala nivån i flera fall innefattar mer än en kommun. Eftersom lokalpolisområdena är geografiskt indelade utifrån ett operativt behov för att förebygga, förhindra och bekämpa kriminalitet, och för att den organiserade brottsligheten givetvis inte stannar vid en kommun- eller länsgräns, ter det sig mer ändamålsenligt än att göra indelningen utifrån kommungränserna.

Med förslaget kommer alla kommuner att kunna ta del av en samverkansstruktur via lokalpolisområdena. För en del kommuner kommer det att bli ärenden som sällan förekommer men det behöver ändå finnas en

struktur uppbyggd när dessa ärenden uppkommer.

Kommunerna har numera ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar.²⁷ Enligt den nya lagen som trädde i kraft 1 juli 2023 ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska en åtgärdsplan beslutas. Kommunerna har ett ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och ska inrätta en samordningsfunktion. Lagen är ny och behöver följas upp framöver. Det framstår dock som en positiv och angelägen uppgift, att lokala Bob-råd kan ta vid och arbeta gentemot barn och unga bland annat utifrån den lokala lägesbild som kommunerna i samråd med andra tar fram. På så vis kan ett lokalt brottsförebyggande, brottsförhindrande och brottsbekämpande arbete fungera bättre som en helhet.

Sammansättningen av deltagare i den lokala nivån ska kunna skilja sig något över landet, men med det gemensamt att Polismyndigheten och kommunen, särskilt med deltagande från socialtjänsten, är kärnan. Även skolverksamhet behöver delta i det lokala rådet. Första linjens hälso- och sjukvård eller barn- och ungdomspsykiatri kan också ofta behöva delta. Relevanta representanter för näringsliv och civilsamhälle, liksom fastighetsägare och allmännyttan, bör bjudas in när dessa bedöms kunna bidra med kunskap eller har möjlighet att nå den berörde unge exempelvis genom aktiviteter eller sysselsättning.

I samband med placering är det angeläget att SiS eller i förekommande fall Kriminalvården inkluderas. Detta kan minska risken för att lokala insatser för dessa individer avstannar vid beslut om placering enligt LVU eller LSU och att arbetet fortgår inför, under och efter SiS eller Kriminalvårdens insatser.

De lokala Bob-råden bör som utgångspunkt agera som en verksamhet eller ett forum med uppgift att understödja samverkan mellan relevanta aktörer. Aktuella representanter bör kallas samman efter behov. Initiativet kommer i de flesta fall att tas från lokalpolisområdet, men även kommunen ska kunna begära att relevanta aktörer från rådet sammankallas.

Utifrån en tvärssektoriell gemensam lägesbild kan det lokala Bob-rådet prioritera de verktyg och metoder utifrån gemensamma målsättningar och bästa tillgängliga kunskap som behöver sättas in. Utifrån den lokala problematiken kan Bob-rådet föra ett resonemang om vilka verktyg och insatser som svarar upp mot de negativa trender och tendenser som uppfattats lokalt. I ett lokalt Bob-råd kan det finnas en dialog om vilken typ av insatser

²⁷ Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

och åtgärder som måste finnas tillgängliga i området/kommunen, vilka andra typ av åtgärder och insatser som behövs i området (till exempel boendeanalys, placeringar). Rådet kan också bidra till att relevant kunskap förs över mellan myndigheterna.

Ett lokalt Bob-råd kan agera snabbt i samverkan vid akuta händelser eller spaningsunderlag där rätt insats i rätt tid kan vara avgörande. I likhet med arbetet inom myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten ska bred samsyn eftersträvas i gemensamma åtaganden, men varje enskild aktör äger i slutändan bestämmanderätten över sina egna insatser utifrån befintliga regelverk.

Representanter i rådet ska kunna diskutera och understödja insatser riktade till enskilda individer, grupper och familjer utifrån gällande sekretessregelverk. Rådet kommer behöva hitta former för informationsdelning i olika konstellationer där de som är i behov av information eller kan ge information finns med. Rådets uppgift är att säkerställa att kontaktvägar och operativ samverkan mellan myndigheter och andra aktörer finns på plats för att kraftsamla kring de individer som det finns en särskilt stor oro och problembild kring. När det gäller informationsdelning till enskilda aktörer, så som representanter från näringsliv och civilsamhälle, behöver rådet ta hänsyn till att de inte omfattas av ett sekretessregelverk. I fortsatt arbete kring barn och unga är det viktigt att göra dessa och deras familjer delaktiga för att öka motivation och möjligheten till förändring.

Rådet kommer successivt att utforma arbetet utifrån de lokala förutsättningarna och professionernas kunskap och erfarenhet. Arbetet bör bygga på lokala problembilder. Uppdragen för de lokala Bob-råden kommer se olika ut över tid, samt skifta i fokus beroende på problembild och andra förutsättningar. En tydlig utgångspunkt är att det ska ske dialog mellan nivåerna. Från den lokala nivån är det möjligt att från den regionala nivån efterfråga stöd, uttrycka behov, erfarenhetsutbyten med andra lokala Bob-råd, kunskap och biträde vid införande av nya arbetsmetoder, önskemål om spridning av metoder, verktyg etc.

I vissa kommuner finns redan ett pågående arbete och välfungerande befintliga strukturer för samverkan som inkluderar målgruppen barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet. Dessa strukturer kan fortfarande behöva upprätthållas och kopplas till det lokala Bob-rådet.

En annan aspekt som myndigheterna vill lyfta är risken för otillåten och

otillbörlig påverkan för de som arbetar direkt med målgruppen.²⁸ Mer kunskap kommer att behövas för att tydliggöra den aktuella situationen.²⁹ Frågan finns också i regeringens uppdrag till Brå från april 2023 om att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar.³⁰ Att bättre strukturera samverkan mellan dem som möter problemet närmast, och vars medarbetare löper tydligast risk för att utsättas, är angeläget även ur det perspektivet. Genom diskussioner om åtgärder runt identifierade individer och uppföljningar av dessa bör risken för att anställda avstår från vissa beslut, eller saknar stöd efter taget beslut, att kunna minska. Att därtill kunna arbeta strukturerat tillsammans med en regional och nationell nivå för stöd, rutiner och metoder i detta, bedömer myndigheterna bakom denna rapport skulle ha ett tydligt värde.

4.2 Den regionala nivån

En regional nivå – regionala Bob-råd – bör inrättas. Den geografiska indelningen föreslås följa dagens sju polisregioner. Det stärker möjligheten att alla kommuner som tillhör ett lokalpolisområde kan samverka. Det skulle också följa det myndighetsgemensamma samarbetet mot organiserad brottslighet som funnits sedan 2009, där det finns sju regionala samverkansråd (RSR) med ansvar för regionalt myndighetsgemensamt underrättelsearbete och regionalt operativt arbete. Det skulle sannolikt också stärka de praktiska möjligheterna för de myndigheter som idag saknar tydlig regional närvaro att medverka i arbetet, jämfört med om indelningen istället utgår från de 21 regionerna.

I likhet med de nyligen inrättade civilområdena för civilförsvaret (högre regional nivå) föreslås här att ett antal länsstyrelser blir samordnande för sju Bob-regioner. Som utgångspunkt föreslår myndigheterna bakom denna rapport att den ansvariga länsstyrelsen för ett civilområde också är ansvarig i det regionala Bob-rådet.³¹ Dessa länsstyrelser ska leda arbetet tillsammans med respektive polisregion. Länsstyrelser har en storlek och erfarenhet av att samordna verksamhet som rör fler än en länsstyrelse eller kommunregion, och länsstyrelserna har idag ansvaret för samordning av det regionala brottsförebyggande arbetet. Den geografiska indelningen för civilområdena

²⁸ Redovisning av 2022 års uppdrag om sociala insatser i utsatta områden, sidan 17.

²⁹ För tidigare forskning, se till exempel Brå Otillåten påverkan mot Myndighetspersoner – en uppföljning (Rapport 2016:13).

³⁰ Ju2023/00880. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2025.

³¹ Ett undantag är region Nord, där myndigheterna bakom denna rapport inte förordar länsstyrelsen för Norrbottens län utan för Västerbottens län, eftersom den senare har ett nationellt samordnande ansvar för länsstyrelsernas arbete med brottsförebyggande arbete.

och polisregionerna är i stor utsträckning överlappande. Polisregionerna kommer med sina resurser och sin erfarenhet av att också samordna och samverka med såväl lokalpolispolisområden som andra offentliga aktörer att aktivt stödja länsstyrelsen i det praktiska arbetet och vice versa. Tillsammans kommer man att kunna utgöra en stark enhet.

Tabell 4. Förslag till geografisk regional indelning.

Bob-region	Ingående län	Ansvarig länsstyrelse
Nord	Norrbottnen, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland	Västerbotten
Mitt	Gävleborg, Uppsala, Västmanland	Uppsala
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro	Örebro
Stockholm	Stockholm, Gotland	Stockholm
Väst	Västra Götaland, Halland	Västra Götaland
Öst	Södermanland, Östergötland, Jönköping	Östergötland
Syd	Skåne, Blekinge, Kronoberg, Kalmar	Skåne

De regionala råden ska fungera som kontaktpunkt för både nationell och lokal nivå i Bob-uppdraget. De regionala råden blir naven för att hantera utbildningsfrågor, behov av metodstöd, resursfrågor och andra frågor där de lokala Bob-råden och dess medverkade har praktiska behov. Det kan exempelvis handla om att informera om expertkompetenser och arbetserfarenheter. De ska också informera och sprida metod- och kunskapsstöd, sammanställa och sprida redan befintlig kunskap, men också utveckla ny kunskap och arbetssätt, till exempel genom att ta fram eller testa metoder och verktyg. Den regionala nivån bör ha ett ansvar att identifiera och minska så kallade organisatoriska mellanrum och initiera utveckling av regional betydelse.

Som stöd till varje regionalt Bob-råd bör det inrättas en samordningsfunktion. Samordningsfunktionerna ska säkerställa att kontakterna mellan nationell, regional och lokal nivå fungerar, och praktiskt bereda frågor till möten och ge efterfrågad information och uppföljning. De regionala Bob-råden kan också ha en roll när barn och unga som varit föremål för Bob lokalt av olika skäl flyttar inom en region eller till en annan region.

RSS kommer att tillfrågas om att medverka i den här samverkan.

Det finns också ett identifierat behov av fler insatser på området från hälso- och sjukvården och framförallt från barn- och ungdomspsykiatri (BUP).³² Även om den saknar utpekat ansvar att arbeta brottsförebyggande eller brottsbekämpande förespråkar myndigheterna bakom denna rapport att hälso- och sjukvården finns med på flera nivåer inom Bob, även om beslut om enskilda insatser fortsatt kommer att ligga hos regionen. Barn och unga med psykiatriska tillstånd är en utsatt grupp för både att själva utsättas för våld, men också att utsätta andra för våld. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har undersökt omfattningen av psykiatriska tillstånd och vårdbehovet hos barn och unga i de särskilda ungdomshemmen hos SiS 2021–2022 med hjälp av statistik från Socialstyrelsen. De visar att drygt sju av tio uppfyller kriterierna för minst en psykiatrisk diagnos.³³ För att barn ska få rätt stöd och behandling är det viktigt att samverka med BUP fungerar. Det behöver finnas individualiserad bedömning och behandling tillgänglig på lokal och regional nivå, där inte minst regionerna är centrala. Det är angeläget att hälso- och sjukvården har förutsättningar och får stöd att ge den vård och behandling som barn och unga behöver.

Den regionala nivån bör också kunna agera som en länk mellan de lokala Bob-råden och de myndigheter som har viktiga verksamheter på någon eller några enskilda platser i en region, till exempel Kriminalvården och SiS. Frågor om kunskapsutbyte, utslussningsverksamhet med mera vore naturliga delar i detta.

4.3 Den nationella nivån

För att minska risken att målgruppen barn och unga dras in i grov kriminalitet, eller att bättre hantera situationer och platser där detta är särskilt förekommande bör det skapas en struktur och samverkan på nationell nivå. Ett nationellt Bob-råd (NBR) bör etableras och föreslås ledas av Polismyndigheten. Utöver Polismyndigheten bör Brå, Kriminalvården, Länsstyrelserna genom en länsstyrelse, Socialstyrelsen, SiS, Skolverket, SKR och Åklagarmyndigheten var och en antingen uppdras eller erbjudas att ingå i rådet. Dessa får i uppdrag att etablera Bob-strukturen och inrikta arbetet för samtliga tre nivåer. NBR ska vara ett myndighetsgemensamt forum för att

³² Trygghetsberedningens delbetänkande Vägar till ett tryggare samhälle-Kraftsamling för barn och unga (SOU 2022:67), och i Socialstyrelsens remissvar på densamma. Se även Barnombudsmannens årsbok 2023 för avsnittet.

³³ IVO, 2023, Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, sidan 33.

organisera och leda samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Den struktur och det system som NBR ska utforma behöver uthålligt och dynamiskt kunna följa förändringar i lägesbilden eller andra behov som kan uppstå längre fram i tiden. För att strukturen ska vara ändamålsenlig krävs en genomtänkt utformning och att den nationella nivån inte väljer att fokusera på enskilda delar utan tar ett systemiskt ansvar för Bob som helhet. Utifrån detta rekommenderar myndigheterna bakom denna rapport att NBR får till uppgift att:

- utforma riktlinjer för Bob-arbetet, ta fram gemensamma mål och följa upp verksamheten på nationell, regional och lokal nivå.
- omhänderta utbildningsfrågor, behov av metodstöd och resursfrågor där den regionala nivån inte är möjlig eller bäst lämpad för detta.
- identifiera och utforska oreglerade mellanrum mellan myndigheter och relevanta aktörer i takt med att problemet förändras.
- identifiera andra hinder för effektiv samverkan och svagheter i lagstiftningen till regeringen i takt med att problem förändras.
- identifiera, lyfta och hantera behov av och bilda styrgrupper för sakfrågor (såsom till exempel juridik, utbildning, säkerhet och medarbetarskydd).
- undersöka internationell forskning, kunskaper och erfarenheter på området.

Den nationella nivån ska ta ansvar för att etablera, säkerställa och skapa förutsättningar för en robust struktur för det myndighetsgemensamma arbetet som berör barn och unga i och i närheten av kriminella miljöer. Uppdraget att skapa en uthållig och systematisk struktur på området är komplext och måste kunna acceptera en hög grad av osäkerhet och dolda orsakssamband. Den nationella samordningen bör fokusera på helheten och förutsättningarna för det gemensamma för att åstadkomma resultat.

Den nationella nivån kommer att kunna bidra till att identifiera och skapa en myndighetsgemensam samsyn om var det finns kunskapsluckor, eller arbetssätt och metoder som inte granskats vetenskapligt, som är mest angeläget att åtgärda. NBR bör också kunna föreslå eller initiera utvecklingsprojekt som drivs inom medverkande myndigheter, och föra dialog med andra myndigheter och akademien om behov av utrednings- och forskningsinsatser. NBR bör också kunna föreslå eller initiera utvecklingsprojekt som drivs inom medverkande myndigheter, och föra dialog med andra myndigheter och akademien om behov av utrednings- och forskningsinsatser. Den nationella nivån kommer också att vara lämpad att föra en dialog med aktörer inom vård, skola och socialtjänst,

fastighetsbranschen och delar av näringslivet samt med civilsamhället.

Den nationella nivån bör följa behov av justeringar i arbetet i Bob-strukturen. NBR bör även göra en årlig återrapportering samt föra en dialog med regeringskansliet om de behov som finns för Bob-arbetet, såsom att identifiera regel- och lagstiftningsmässiga hinder för samverkan och för mer effektiva lokala åtgärder.

4.4 Konsekvenser för befintligt arbete och samverkansstrukturer

Trots att antalet individer i målgruppen är relativt begränsad, har målgruppen stor påverkan på samhället och på de individer och familjer som berörs. Det finns omfattande behov och som kräver myndighetsgemensamma samordnade och riktade insatser. Arbetet och samverkan med barn och unga i organiserad brottslighet kommer att utökas på samtliga nivåer jämfört med idag. Det kan få konsekvenser för en rad involverade aktörers verksamheter, med förändrade behov av resurser eller prioriteringar inledningsvis. Ett mer likvärdigt arbetssätt, gemensamma rutiner och ett mer strukturerat sätt att arbeta med barn och unga i risk att rekryteras till organiserad brottslighet kan på sikt ge positiva effekter.

På lokal nivå skiljer sig förekomsten av deltagande i samverkansstrukturer åt mellan kommuner. Kommunala överenskommelser och samverkansavtal mellan kommun och polis, och SIG förekommer i många kommuner men inte alla som har utsatta områden eller organiserad brottslighet. Det kan finnas kommuner som inte kommer att ha behov av ett aktivt Bob-arbete på lokal nivå. Det kan dock vara en fördel att ha en förberedelse för en Bob-struktur om behov uppstår då detta kan ske i snabb förändring. Antalet kommuner och lokalpolisområden som är involverade i SIG eller SSPF – liksom antalet unga individer som dessa arbeten och åtgärder omfattar – kan möjligen också förväntas öka eftersom fler unga i behov av stödåtgärder kan komma att identifieras genom Bob-arbete, eller genom att kontakterna mellan kommun och lokalpolisområden i allmänhet stärks.

5 Hinder för samverkan och förslag på hur dessa kan undanröjas

5.1 Organisatoriska och ekonomiska hinder

När det gäller organisatoriska och ekonomiska hinder kan det finnas skäl att se på de hinder som identifierats inom dagens myndighetsgemensamma satsning mot organiserad brottslighet (OB-satsningen), inte minst eftersom problembilden är gemensamt förankrad bland de ingående myndigheterna. Detta även om strukturen, uppgiften och målgruppen för den myndighetsgemensamma satsningen skiljer sig i flera delar mot den som föreslås för Bob. Några av de hinder för effektiv samverkan som myndigheterna inom OB-arbetet främst identifierat är:³⁴

- myndighetskultur – invanda spår, “inte vårt uppdrag”.
- myndigheternas olika uppdrag och kompetens – att gemensamt välja det mest effektiva angreppssättet mot ett brottsfenomen
- myndigheterna har olika stora resurser och förmåga att delta.
- myndigheternas olika geografiska och sakområdesmässiga indelning.
- sekretessfrågor.
- gemensamma författningsförslag, men olika departement som mottagare.

Samtliga ovanstående hinder skulle kunna uppstå även i en föreslagen struktur mot barn och unga i organiserad brottslighet. Det förefaller ändå sannolikt att dessa hinder – som i de flesta fall är av organisatorisk eller internt kulturell karaktär – kan komma att minska under arbetets gång, och att inrättandet av en nationell, regional och lokal struktur kan vara en drivande faktor i detta. Trygghetsberedningen har avseende liknande satsningar³⁵ konstaterat att ”styrningen från nationell nivå av tvärssektoriella frågor har präglats av otydliga mål, kortsiktighet, otillräckliga resurser samt brister i uppföljning av myndigheternas arbete.” Myndigheterna bakom denna rapport bedömer att den föreslagna Bob-strukturen kan förebygga eller arbeta konstruktivt med att mildra sådana problem om den ges goda förutsättningar och långsiktighet.

Det kan vara värt att särskilt lyfta Trygghetsberedningens bedömning att förmågan att arbeta förebyggande brister när det gäller aktörernas förmåga att

³⁴ Polismyndigheten, presentation av myndighetsgemensamma OB-satsningen 2023-03-12.

³⁵ Trygghetsberedningens delbetänkande Vågar till ett tryggare samhälle - Kraftsamling för barn och unga (SOU 2022:67), sidan 102.

upptäcka barn i riskzon.³⁶ Trygghetsberedningen lyfter också att samverkan på lokal nivå kan försvåras av att flera centrala aktörer har huvudmän på olika nivå eller saknar en sammanhållen huvudman på lokal nivå. Även Barnombudsmannen har påtalat vikten av att förstärka en ändamålsenlig samverkan och informationsöverföring för att säkerställa att barn verkligen får de insatser och stöd de behöver.³⁷ De i denna rapport föreslagna lokala Bob-råden, med ett strukturerat informationsutbyte mellan flera aktörer, borde kunna mildra den bristen.

Inte minst på lokal nivå finns det redan idag utmaningar med tillit från allmänheten för offentliga aktörer, och mellan offentliga aktörer. En rädsla för socialtjänsten som utreder en orosanmälan kan påverka socialtjänstens motivation att samverka med Polismyndigheten om det innebär att socialsekreterare ses som uppgiftslämnare till polisen. Samma problem kan finnas för skolverksamheter, inte minst elevhälsan. Därför är det angeläget att öka förtroendet för såväl socialtjänstens, skolans, som polisens arbete, både generellt och specifikt i utsatta områden, till exempel genom att motverka desinformationskampanjer.³⁸

En utmaning i dagens arbete ligger i att samverkansparterna inte alltid är eniga om vilka barn och unga som är i behov av hjälp och hur allvarligt problemet är, eller att det inte finns en gemensam problembild vilket ger olika uppfattningar om vilka åtgärder som behöver sättas in. Även detta problem bör kunna minska med en Bob-struktur.

Ett annat problem som lyfts under arbetet med denna rapport är att deltagarna vid dagens olika samverkansmöten byts ut, vilket gör att man inte kommer vidare i att skapa förståelse för varandras uppdrag. När nya initiativ kommer upp – till exempel genom nya uppdrag eller nya riktade anslag antingen internt från medverkande organisationer eller från regeringen – kan det också göra att dessa nya uppdrag naturligt blir prioriterade. Det kan bidra till en bristande eller svag uthållighet. Bob-strukturen kommer givetvis inte helt att lösa sådana utmaningar. Men i och med att en struktur etableras och blir mer beständig än mer frivilliga eller tillfälliga lokala samverkansformer, bör det sannolikt minska sårbarheten och stärka förutsättningarna.

Avseende resursfrågan har myndigheterna som står bakom denna rapport inte gjort någon uppskattning av behov av resursförstärkning för inrättandet av en

³⁶ Ibid, sidan 185.

³⁷ Barnombudsmannens årsbok 2023.

³⁸ Se till exempel regeringsbeslut Ändring av uppdraget att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten, S2022/03244.

ny struktur. Myndigheterna bakom denna rapport vill dock understryka att inte minst de ingående myndigheterna behöver kunna allokera resurser för att delta i arbetet på nationell och regional nivå. Vidare vill myndigheterna också understryka att en tydlig framgångsfaktor – och en bild som delas av alla ingående aktörer – i den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet, är att arbetet har ett nationellt sekretariat som kunnat leda, strukturera och förbereda arbetet.

5.2 Hinder som rör regelverk och lagstiftning

5.2.1 Utvecklingspotential utifrån befintligt regelverk

Brå har i rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* kartlagt vilka hinder för informationsdelning som polis, socialtjänst och andra aktörer identifierat i brottsförebyggande arbete kring i första hand barn och unga. Brå menar att sekretesslagstiftningen upplevs som komplicerad och svårtolkad, och att socialtjänsten många gånger saknar vägledning för hur lagen ska tillämpas i enskilda fall, vilken information som ska delas samt när den förväntas delas. Osäkerheten leder till att myndigheterna inte heller alltid delar information i de fall som exemplifieras i lagstiftningens förarbeten.

Brå har undersökt frågan och menar att det personliga ansvaret genom straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten mot enskilda tjänstemän³⁹ också medför att en del handläggare kan känna en osäkerhet för att göra fel genom att lämna för mycket information och därför tar det säkra före det osäkra.⁴⁰ Sekretessbrytande bestämmelser utnyttjas därmed inte i den utsträckning som är möjligt.

Brå har rekommenderat Socialstyrelsen, Skolverket, Polismyndigheten och SiS att ta fram gemensamma ställningstaganden och tydligare vägledningar och riktlinjer för hur de sekretessbrytande bestämmelserna kan tolkas i det vardagliga arbetet. Riktlinjer behöver vara nationella och även innefatta delning av sekretessbelagd information mellan kommuner. Sådana riktlinjer skulle underlätta för olika aktörer att veta vad som förväntas och på så sätt underlätta delning av information såväl inom som mellan kommuner. Utöver detta krävs också utökade satsningar på information och utbildning till

³⁹ 20 kap. 3 § brottsbalken.

⁴⁰ Brå Rapport 2021:2, Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga.

medarbetare. Socialstyrelsen och Polismyndigheten har gemensamt, bland annat utifrån detta, tagit fram både nationella stöd och utbildningsinsatser i frågan som kan tjäna som inspiration och utgångspunkt för fler eller myndighetsgemensamma initiativ i detta. Skolverket, Socialstyrelsen och Polismyndigheten arbetar också tillsammans med att ta fram stöd för hur det är möjligt att arbeta tillsammans inom befintlig lagstiftning.

Det pågår i dagsläget flera olika utredningar som berör sekretessregleringen och informationsutbyte mellan olika myndigheter, vilket innebär att regelverket kan komma att ändras framöver. En sådan förändring kan också komma att påverka arbetet i samverkansstrukturen. Pågående lagstiftningsprocesser hindrar inte ett införande av en Bob-struktur. I följande avsnitt anges en mer utvecklad beskrivning av hur Polismyndigheten och SiS ser på några lagstiftningsmässiga frågor och hur de kan inverka på möjligheten att arbeta, inte minst lokalt.

5.2.2 Polismyndighetens särskilda synpunkter

Unga lagöverträdare behöver mötas av en snabbare och tydligare reaktion från samhällets sida. Kärnan i det givna regeringsuppdraget är att bättre och mer effektivt kunna mötas och agera gemensamt över myndighets- och organisationsgränser, och där det är omständigheterna runt den enskilde som ska stå i fokus. Polismyndigheten vill framhålla att dagens sekretesslagstiftning försvårar tydligt för polisen, socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården att vid samma tillfälle gemensamt diskutera eller arbeta med olika åtgärder kring ett barn eller en ungdom.⁴¹ Informationsdelning och diskussioner tvingas därmed ske mer uppdelat i tid och mindre heltäckande i innehåll. Vitala kunskaper kan missas eller missförstås, och tiden till rätt agerande och insatser förlängs. Det ökar med andra ord konkreta risker, både för det enskilda barnet eller den unge, för de medarbetare som arbetar med denna, och för det omgivande samhället i stort.

De olika aktörerna har i flera fall egna sekretessbrytande bestämmelser gentemot andra myndigheter, såsom mellan socialtjänsten och polisen. Det finns dock inget heltäckande regelverk för sekretessen mellan de aktörer som behöver dela information kring den unge, till exempel mellan polisen, socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården. År 2013 infördes en sekretessbrytande bestämmelse, som ger personal inom socialtjänsten möjlighet att under vissa

⁴¹ Polismyndigheten kan tillämpa den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, mot andra myndigheter i enskilda fall, men endast om intresset av att lämna uppgiften är uppenbart.

förutsättningar lämna uppgifter som rör en enskild under 21 år till polisen i brottsförebyggande syfte.⁴² Någon motsvarande bestämmelse för det omvända, att polisen kan dela information med socialtjänsten i brottsförebyggande syfte, finns däremot inte. Sekretesshinder kan också föreligga för socialtjänsten och polisen att dela viss information med skolan eller hälso- och sjukvården, och vice versa. Informationsutbyte förutsätter också ofta samtycke, samtycke som både kan dras tillbaka och vara tidskrävande och svårt att inhämta. Det kan leda till att barn och unga som behöver insatser går miste om dessa.

Det finns som nämnt ovan flera pågående lagstiftningsprocesser i frågan, till exempel den nya straffbestämmelsen i brottsbalken om att involvera personer som är under 18 år i brott eller brottslig verksamhet.⁴³ Polismyndigheten ser dock ett behov av ett ytterligare anpassat lagstöd för att reglera hur myndigheter och aktörer effektivt och enkelt kan dela uppgifter, inklusive på individnivå, med varandra.

Polismyndigheten anser att en framtida lagstiftning behöver vara generellt utformad för informationsutbyte i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda och lagföra brott. Ett bra exempel är lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, med tillhörande förordning där det framgår vilka myndigheter som omfattas av lagen. Med denna lösning har regeringen med relativt kort varsel kunnat lägga till ytterligare myndigheter i förordningen.

Dessa regler utgör en fungerande sekretessbrytande ”ventil” som har visat sig vara ett mycket effektivt verktyg.

Att ange en sekretessbrytande regel i en separat lag med en tillhörande, och snabbt förändringsbar, förordning som anger vilka myndigheter som omfattas, bedöms som ett mer effektivt tillvägagångssätt än att införa ett stort antal förändringar i OSL, eller att göra förändringar i varje enskild myndighets författning. Mer heltäckande och gemensamma regler för offentligt styrda organ underlättar också förutsättningarna för att kunna ha en aktiv dialog med ideella och privata aktörer om lägesbilder och möjliga insatser för enskilda unga. Polismyndigheten förespråkar en liknande lösning där även kommuner och regioner omfattas av lagstiftningen för att en Bob-samverkan ska få ytterligare effekt.

⁴² 10 kap. 18 a § OSL.

⁴³ Brottet involverande av en underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brottsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2023 (prop. 2022/23:53).

5.2.3 Statens institutionsstyrelsens särskilda synpunkter

SiS är den myndighet som ansvarar för den tvångsvård och behandling av ungdomar som befinner sig i eller i närheten av organiserad brottslighet. Där faller både de ungdomar som vårdas enligt LVU och LSU in. För de barn och unga som befinner sig i mer organiserad brottslighet skulle den individuella vården och det regelverk som omgärdar detta behöva anpassas utifrån den yttre press de i många fall påverkas av från medintagna och besökare, eller via telefon.

Det finns ett stort behov för SiS, Polismyndigheten och Kriminalvården att ha en god samverkan för att kunna få in uppgifter om hotbilder och grupperingar. Detta bland annat för att kunna placera ungdomar på ett tryggt och säkert sätt inom SiS och för att kunna bevilja permissioner och undvika negativa konstellationer på institutionerna.⁴⁴ I de regelverk SiS nu omfattas av saknas dock möjlighet att samla och behandla uppgifter om ungdomarna utanför själva journalsystemen annat än i mycket tydligt avgränsade syften.

SiS kan till exempel inte samla in och lagra säkerställd och kvalitetssäkrad information om brottsliga aktiviteter eller de ungas kontakter av intresse för samverkan, även om informationen finns i de ungas personakter och journaler, byggd bland annat på uppgifter de lämnat i vården och behandlingen. Uppgifter om brottsliga aktiviteter eller gängtillhörigheter omfattas inte heller alltid av vårduppdraget och dokumenteras därför inte i journalen. För de barn och ungdomar i organiserad brottslighet som pressas av en yttre påverkan för att fortsätta begå brott eller får yttre hjälp att planera rymningar kan det bli svårt att fullt ut individuellt anpassa deras tvångsvård med det uppdrag SiS har idag. För att arbeta mer systematiskt och rättssäkert med personuppgifter som behövs för att upprätthålla ordning, förhindra brottslighet, och i övrigt få till rätt förutsättningar vid placering, finns behov av att behandla brottsrelaterade uppgifter i högre utsträckning än idag. Det behövs konkret för att i fler fall kunna förhindra förekomst av våld, fritagningar och rymningar.⁴⁵

Brottsdatalagen (2018:1177) gäller för verksamhet som sker för att verkställa straffrättsliga påföljder, till exempel LSU. SiS har dock inget allmänt uppdrag att upprätta den allmänna säkerheten och därför kommer den tänkta behandlingen vid LVU att istället falla inom GDPR:s tillämpningsområde medan Polismyndigheten och Kriminalvården omfattas av brottsdatalagens

⁴⁴ SiS medverkan i en myndighetsgemensam hemställan om en utvidgning av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (dnr 1.4-3739-2023)

⁴⁵ Utredningsrapporten Behandling av personuppgifter i SiS nyinrättade säkerhetsorganisation.

tillämpningsområde. Det skapar problemet att SiS tvingas föra vidare uppgifter enligt GDPR som har sekretessbelagts av Polismyndigheten och Kriminalvården när sådana uppgifter begärs ut. För att detta ska förhindras skulle SiS behöva ett utökat uppdrag att också få bedriva underrättelsearbete, exempelvis i myndighetens instruktion eller i en registerlag som komplement till brottsdatalagen. Därför behöver själva behandlingen av personuppgifter i verksamheten särregleras i en registerlag som kompletterar brottsdatalagen. En sådan reglering behöver rikta sig direkt till SiS och närmare ange vad som gäller för SiS underrättelsearbete.